

Risicomangement

bij publiek-private gebiedsontwikkeling in de praktijk

In de discussie over PPS bestaan twee werelden. De wereld van het Rijk, waar ondanks talloze rapporten, nota's en onderzoeken PPS voor infra en overheidsgebouwen maar moeizaam van de grond komt en de wereld van de regio, waar overheid en bedrijfsleven elkaar zonder lijvige beleidsnota's goed weten te vinden bij gebiedsontwikkelingsprojecten. Samenwerking is in de regio gemeengoed, professioneel risicomangement nog niet.

door **Bernard Nauta** en **Menno Schapendonk***

PPS bij gebiedsontwikkeling heeft inmiddels de aandacht van de Rijksoverheid getrokken. Met een groot aantal grondposities verspreid over het land, komt het ministerie van LNV er steeds vaker mee in aanraking. Om te voorkomen dat elke gemeente het wiel opnieuw gaat uitvinden bundelt het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën ervaring en kennis.

Begin dit jaar namen de Dienst Landelijk Gebied van LNV en het Kenniscentrum PPS het initiatief om een aantal handleidingen over PPS bij gebiedsontwikkelingsprojecten uit te brengen. Deloitte kreeg de opdracht 'Risicomangement bij complexe PPS-gebiedsontwikkelingsprojecten' te schrijven. Peter Oussoren van het Kenniscentrum PPS legt het belang van deze handleiding uit: "Gebiedsontwikkeling is een gecompliceerd proces, waarin risicomangement een onmisbaar instrument is. Toch bleek in praktijk juist daar een grote lacune in de kennis en ervaring te zitten bij alle bestuurslagen."

Risicomangement bij publiek-private gebiedsontwikkeling kent in de praktijk een aantal valkuilen en een daaraan gekoppelde best practice aanpak. Wij vatten hieronder de belangrijkste samen. Uit een enquête onder de Nederlandse gemeenten blijkt dat er

honderden, en waarschijnlijk zelfs duizenden gebiedsontwikkelingsprojecten in ons land lopen. Samenwerking met het bedrijfsleven is inmiddels gemeengoed, professioneel risicomangement nog niet.

Best practice

Best practice is risicomangement als een *continu proces* benaderen en niet als een eenmalige of periodieke activiteit. Regelmatig worden wij in onze adviespraktijk gevraagd een risico-analyse uit te voeren. Niet zelden blijkt bij gemeenten het beeld te bestaan dat op het moment dat de risico's overzichtelijk in kaart zijn gebracht, de bestuurders kunnen worden gerustgesteld, omdat 'het project onder controle is'. De risico-analyse verdwijnt vervolgens in de bureaulade en het project gaat weer op de oude voet verder. Na verloop van tijd doen zich 'nieuwe' tegenvallers voor en wordt daarom maar weer een nieuwe analyse uitgevoerd. Op deze manier voegt een risico-analyse weinig toe. Risicomangement is een *continu proces*. Alice Westervelt van de afdeling Grondzaken van de gemeente 's-Hertogenbosch definieert het als volgt: "Risicomangement is een regelmatig, systematisch onderzoek naar risico's die de (financiële) haalbaarheid van

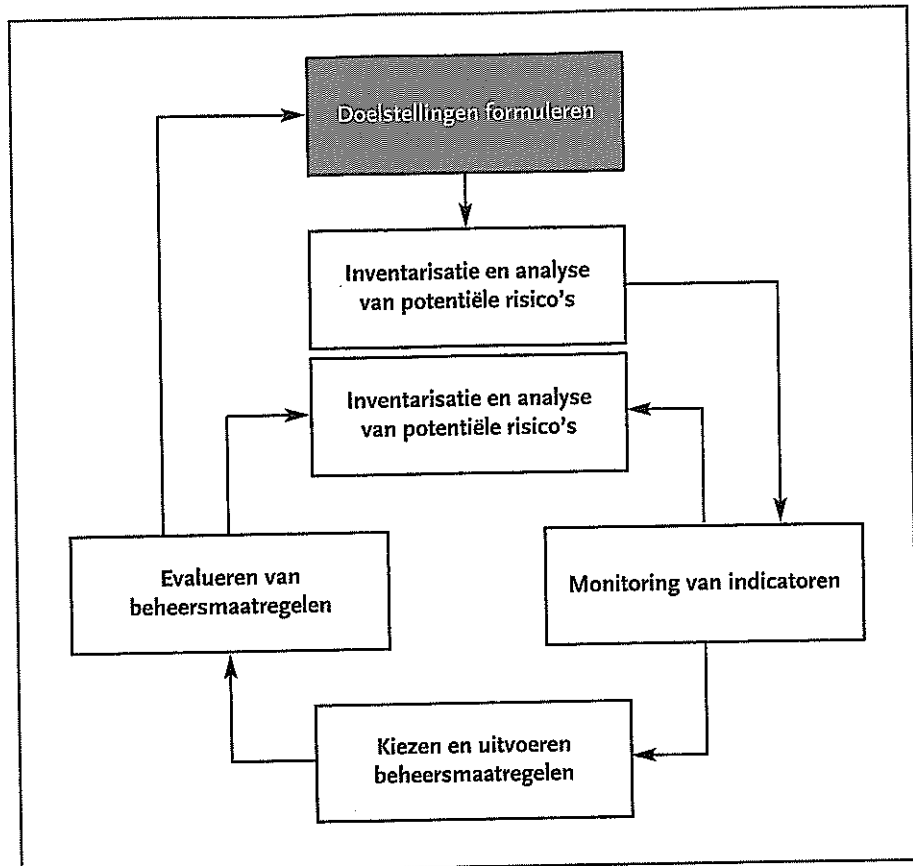
een project bedreigen én de formulering en toepassing van maatregelen waarmee deze risico's zo doeltreffend mogelijk beheerst kunnen worden." Wanneer de risico's geïnventariseerd en geanalyseerd zijn, dienen dus beheersmaatregelen te worden genomen en geëvalueerd, waarna de cyclus zich herhaalt. Risico's die zich (pas) in een later stadium kunnen voordoen, dienen op de voet te worden gevolgd, zodat er tijdig op kan worden ingespeeld en de projectorganisatie niet voor verrassingen komt te staan. De gemeente Arnhem heeft om deze reden – als een van de weinige gemeenten in ons land – voor haar gebiedsontwikkelingsprojecten een aparte risicomanager aangesteld, Rob Snelders. Hij zegt over de Arnhemse aanpak: "Projecten worden met regelmaat door de 'wasstraat' van risicomangement geleid. Het project komt daar 'fris' uit, voorzien van een actueel register met risico's en maatregelen voor risicobeheersing. Wij volgen de voortgang in de risicobeheersing en verankeren deze in de reguliere planning en controlcyclus. Zo sluiten wij de cirkel van het risicomangementproces. Projectleiders en bestuurders raken enthousiast en onderkennen in toenemende mate de waarde van dit instrument." Een tweede valkuil is dat dikwijls pas wordt begonnen met risicomangement wanneer het project zich al in de realisatiefase bevindt. De directe aanleiding is dan vaak een teruglopend exploitatiesaldo of concrete tegenvallers. Bestuurders raken verontrust en geven de projectorganisatie opdracht in kaart te brengen of er nog meer problemen dreigen. In feite is het kalf dan al verdrongen. De plannen zijn afgetikt en de contracten met private partijen zijn gesloten, waardoor er weinig ruimte meer is om bij te sturen of te optimaliseren. Risicomangement dient al in de initiatieffase van een project te beginnen. Vanaf het prille begin bestaan kansen en bedreigingen, al zijn die dan vaak nog niet in concrete bedragen uit te drukken. De risico's zijn eerder strategisch van aard en kunnen bijvoorbeeld geanalyseerd worden met een SWOT-analyse. Het risicomange-

ment richt zich op het proces. Het gaat erom het project van de grond te krijgen. In dat stadium spelen niet alleen bedreigingen, legt Kees van der Vaart, programmamanager Dienst Landelijk Gebied uit: "Een risico-analyse is geweldig nuttig om de risico's in beeld te brengen maar je kunt het ook goed gebruiken om kansen te ontdekken. Als je alléén maar naar de risico's kijkt, komt een project er nooit. Juist in de beginfase moet je ook kijken naar kansen en mogelijkheden, anders kom je niet verder. Combinaties zoeken, partijen samenbrengen, dat levert een haalbaar project op." Tijdens de haalbaarheidsfase verandert het proces – als alles goed gaat – in een concreet project. Het risicomanagement speelt dan bijvoorbeeld een belangrijke rol om de haalbaarheid te beoordelen en om in overeenkomsten tot een goede risicoverdeling tussen publieke en private partijen te komen. Tijdens de realisatiefase draagt risicomanagement bij aan het behalen van de projectdoelstellingen binnen de gestelde kaders (geld, kwaliteit en tijd).

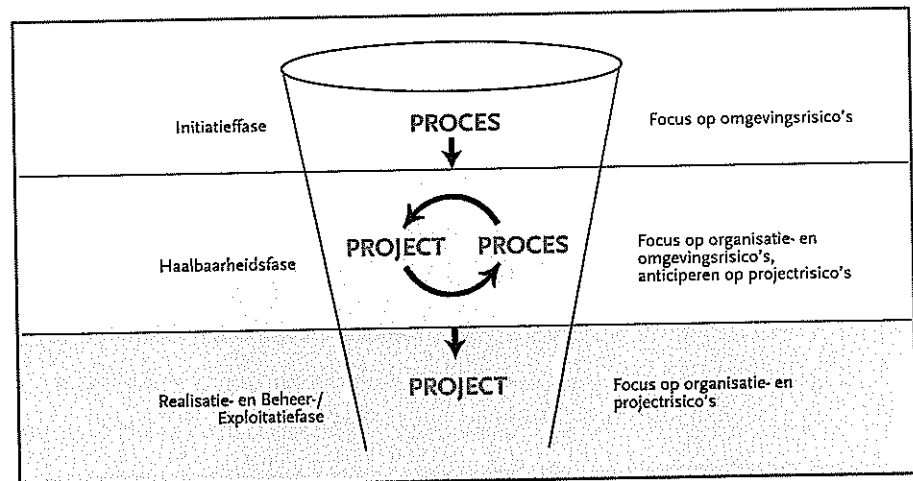
Best practice is de risico's expliciet in de besluitvorming over het project betrekken. Risicomanagement dient een standaard systeem te zijn, verankerd in de planning & controlcyclus en bijvoorbeeld in go-no go beslismomenten. Voor veel overheidsorganisaties betekent dit een cultuuromslag. Vanuit projectorganisaties bestaat dikwijls aarzeling om de risico's bij het project zonder schroom inzichtelijk op tafel te leggen. De risico's worden daarentegen verwerkt in de actualisatie van de exploitatieberekening, bijvoorbeeld door het saldo neerwaarts bij te stellen. Er wordt slechts één variant voorgeschoteld: het volgens de projectorganisatie meest realistische scenario. Bestuurders en politici zijn dan genoodzaakt uit een verschillenanalyse op te maken wát wáárom is veranderd. Met deze werkwijze wordt niet duidelijk welke afwegingen zijn gemaakt, welke consequenties deze kunnen hebben en welke beheersmogelijkheden er zijn. Dat deze neiging niet alleen op lokaal niveau bestaat laat de gang van zaken rondom de Betuwe-route en HSL zien, waar de Tweede Kamer in 2002 als 'uit het niets' met een risicoreservering van bijna één miljard euro werd geconfronteerd. Dit impliciete risicomanagement was de directe aanleiding voor het onderzoek van de Commissie-Duivesteyn.

Drieduizend projecten

Naar aanleiding van het uitbrengen van de Handleiding Risicomanagement hebben wij een schriftelijke enquête onder de Nederlandse gemeenten over het onderwerp uitgezet. Uit de reacties (141 gemeenten) blijkt dat het thema een grote belangstelling geniet. Er wordt dan ook op grote schaal ontwikkeld in Nederland. 20 Procent van de gemeenten heeft meer dan tien gebiedsontwikkelingsprojecten lopen, bij 38 procent lopen vijf tot



Model voor risicomanagement



Risicomanagement moet vroeg in het proces beginnen, maar het project moet wel van de grond kunnen komen!

tien projecten en bij de overige 42 procent minder dan vijf. Een ruwe schatting komt daarmee op circa 900 projecten bij deze 141 gemeenten. Wanneer deze groep representatief is, dan zouden in ons land bijna drieduizend gebiedsontwikkelingsprojecten gaande zijn! Dit is uiteraard een ruwe schatting, die bovendien zeker niet enkel megaprojecten betreft, maar ook ontwikkelingen ter grootte van een voetbalveldje. Bijna de helft (49 procent) van de projecten betreft stedelijke vernieuwing, 39 procent van de projecten zijn uitleglocaties en 9 procent groenprojecten. De overheid is dikwijls (mede)initiatiefnemer en zit in twee van de drie gevallen aan het stuur. In de andere gevallen beperkt zij zich tot een ondersteu-

nende rol. Henk Berg van de gemeente Leidschendam-Voorburg: "Onze ervaring is dat als je als gemeente open staat voor innovatieve ideeën uit de markt, je daar je voordeel mee kunt doen. Dat betekent ook dat je niet per se zelf voortdurend aan het stuur hoeft te gaan zitten." De meeste problemen ervaren de gemeenten in de haalbaarheidsfase van het project (59 procent), tegen 23 procent in de initiatiefase en 18 procent in de realisatiefase. Het blijkt in de praktijk dus vooral moeilijk om een idee of probleem in een haalbaar project te vertalen. Uiteraard waren wij benieuwd in hoeverre de Nederlandse gebiedsontwikkelingsprojecten in samenwerking met marktpartijen worden uitgevoerd. Dat blijkt vaak het geval. In 90

procent van de gevallen wordt samengewerkt met andere partijen en in maar liefst 78 procent is sprake van een PPS. Daarbij blijken de gemeenten wel een brede definitie te hanteren, variërend van een bouwclaim, joint ventures, concessies, koop- en aanneemovereenkomsten tot Design&Construct.

Waarom werken de gemeenten zo vaak samen met het bedrijfsleven? De antwoorden op deze vraag leveren een gevarieerd beeld op. 40 Procent van de gemeenten ziet meerwaarde in samenwerking. Zij zien PPS als een nuttig instrument om hun doelen te bereiken, zoals de gemeente Zelhem. Tiemen van der Kolk van de afdeling Grondbeheer: "In de praktijk wordt, indien mogelijk, veelvuldig getracht ten aanzien van kwaliteit kaderstellend en stimulerend op te treden. De risico's worden vervolgens zoveel mogelijk op het 'bordje' van de private partij gelegd. Indien dit niet mogelijk is, dan biedt samenwerking met private partijen een goede mogelijkheid om alsnog risico's, rendement en zeggenschap te delen. Zo kan gezamenlijk als geldschietter worden opgetreden, wat de financiële haalbaarheid van het project aanzienlijk vergroot."

Voor 47 procent van de gemeenten is samenwerking daarentegen een noodzakelijk instrument, bijvoorbeeld omdat private partijen grondposities hebben, waar de gemeente niet omheen kan. Ongetwijfeld ziet een deel van deze gemeenten PPS dan als een noodzakelijk *kwaaad*, zoals Frank van de Poel van de afdeling Vastgoedontwikkeling van de gemeente Groningen: "Publiek-private samenwerking is een kostenverhogend en vertragend monstrem. De PPS-constructie is een risico op zich vanwege de duur van de samenwerking en het moeten overwinnen

van tegenstellingen. Het is veelal de stedenbouwkundige visie versus het banale geld."

Risicomanagement

Kan bij de gemeenten gesproken worden van best practice ten aanzien van risicomanagement? Slechts 39 procent van de gemeenten past risicomanagement systematisch toe, dat wil zeggen dat het risicomanagement van begin tot eind volgens een vaste werkwijze wordt opgepakt. Bij de meeste gemeenten is het een ad hoc activiteit of wordt in het geheel geen actief risicomanagement toegepast. De nadruk van de meeste gemeenten ligt op de haalbaarheidsfase. De risico's worden weliswaar meegewogen bij de beoordeling van de haalbaarheid, maar verdwijnen daarna vaak weer uit beeld.

Van de gemeenten die zich op een of andere wijze met risicomanagement bezig houden, doet iets meer dan de helft (52 procent) dat zelf, 11 procent besteedt het uit aan externen en 36 procent doet het zowel in- als extern. In de meeste gevallen wordt alleen in de bijlage bij de grondexploitatie over de risico's gerapporteerd. Bestuurders worden meestal eenmaal per kwartaal of slechts eenmaal per jaar geïnformeerd. Dat het niet allemaal vanzelf gaat, blijkt uit de antwoorden op de vraag of er knelpunten worden ervaren. Meer dan de helft (64 procent) beantwoordt deze vraag bevestigend. De aard van de knelpunten varieert. Gemeenten kampen bijvoorbeeld met te weinig capaciteit of kennis, hebben problemen om de relevante informatie te verzamelen of slagen er niet in een gemeenschappelijk beeld te krijgen door de verschillende belangen in de samenwerking. Martin Niemans van de afdeling Grondzaken & Projecten van de gemeente

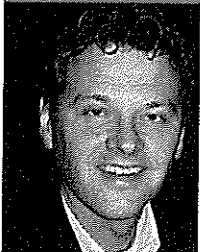
CONCLUSIES

Er draait een enorm aantal gebiedsontwikkelingsprojecten in ons land, mogelijk enige duizenden waarbij dikwijls wordt samengewerkt met private partijen. Een professioneel risicomanagement is zeker geen overbodige luxe. Op dit punt valt in de dagelijkse praktijk nog veel te verbeteren. Peter Oussoren van het Kenniscentrum PPS: "Wij wilden dan ook geen wetenschappelijk of zuiver theoretisch document over dit onderwerp, maar een praktijkgerichte handleiding waar projectleiders en bestuurders meteen mee kunnen werken. Aan de hand van de reacties die we nu krijgen mogen we concluderen dat we in die opzet geslaagd zijn."

Venlo: "Knelpunten komen meestal voort uit de verschillende belangen die de samenwerkende partijen hebben. Het is de kunst om het gezamenlijk belang te vinden en dit vervolgens te vertalen naar gemeenschappelijke projectdoelstellingen, een breed gedragen kwaliteitsniveau en een financieel plaatje dat voor beide partijen bevredigend is. Vervolgens dient dit kader richting te geven aan verdere uitwerking en uitvoering van het project en dient het gedegen risicomanagement in de vervolgfases mogelijk te maken." ◀◀

* Drs. B.J. Nauta en drs. M.C.J. Schapendonk zijn als management consultants werkzaam voor de adviesgroep Ruimte & Vastgoed van Deloitte.

IMPRESSIES



IR. GUIDO WIJERGANGS, DIRECTEUR SECTOR GRONDGEBIEDZAKEN GEMEENTE WAALWIJK

Lef Gemeente Waalwijk bij herstructurering winkelcentrum

"Tijdens de studiedag 'Centrumontwikkeling bij kleine en middelgrote gemeenten' dienden de ervaringen van de gemeente Waalwijk (45.000 inwoners) als een succesvol praktijkvoorbeeld. De uitstraling van het winkelcentrum was gedateerd en de functionaliteit liep achteruit. De aanpak van de gemeente had een sterk ad-hoc karakter waardoor er weinig zaken van de grond kwamen en als er al iets gebeurde leverde dat nauwelijks een structurele bijdrage aan de upgrading. Voor de gemeente aanleiding tot een gestructureerde aanpak voor her-

structurering van het totale centrum. Dat leidde in 1999 tot de ontwikkeling van een breed gedragen totaalplan: de Structuurvisie Centrum. Daarbij eiste de gemeente de regisseursrol op. Zij nam het voortouw en verlangde van participanten om de verantwoording te nemen zoals die genomen moest worden.

Het gemeentebestuur vormde vervolgens de basis voor de uitwerking van een groot aantal deelplannen, gekenmerkt door een hoge mate van interactiviteit met bewoners en participanten. Met eigenaren van panden, ondernemers en winkeliers zijn plannen opgesteld voor het overdekte winkelcentrum en samen met de bewoners en winkeliers is de herinrichting van de openbare ruimte opgepakt.

Voor het openbare gebied was de gemeente naast regisseur ook investeerder. Het besef dat het alleen investeren in de herinrichting van de openbare ruimte onvoldoende is om te komen tot een structurele verbetering weerhield de gemeente niet om deze investeringen toch te doen. Daarmee maakte ze duidelijk de verantwoording niet uit de weg te gaan met als doel het stimuleren van private investeringen. De herinrichting van het centrum heeft intussen gezorgd voor een belangrijke verbetering van de kwaliteit. De gewenste private investeringen komen nu geleidelijk van de grond. Mijn visie is dat als de gemeente haar rol als regisseur maar actief blijft vervullen er een duurzame kwaliteitsverbetering tot stand komt."